

Orientação ao processo consultivo

A Millennium Challenge Corporation (MCC) considera o processo consultivo um elemento essencial do desenvolvimento e implementação de um pacto. As referências bibliográficas sobre desenvolvimento e a experiência de profissionais confirmam que a participação do público resulta em programas que refletem melhor as prioridades nacionais e possuem uma probabilidade maior de êxito. Além disso, a legislação que criou a MCC exige que "ao celebrar um pacto, os Estados Unidos devem procurar garantir que o governo de um país qualificado (1) leve em consideração as perspectivas no nível local das pessoas de áreas rurais e urbanas, incluindo-se mulheres, do país qualificado; e (2) consulte organizações privadas e voluntárias, a comunidade empresarial e outros doadores no país qualificado. Neste último ano, a MCC tem aprendido mais sobre processos consultivos junto aos países com quem tem parceria, especialistas em desenvolvimento e outros indivíduos com conhecimento do assunto. Esta orientação visa a ajudar os parceiros da MCC e a própria MCC a avaliar processos consultivos. A MCC está aberta a comentários sobre esta orientação, para que possamos aperfeiçoá-la ainda mais.

O princípio de "autonomia do país" é um aspecto central da abordagem da MCC ao desenvolvimento. A MCC visa a fortalecer os processos nacionais de um país e considera que a participação dos cidadãos comuns num processo consultivo constitui a base para uma verdadeira autonomia do país. A MCC define autonomia como a identificação, desenvolvimento e priorização elaborados por países ou parceiros qualificados de suas próprias estratégias e programas de desenvolvimento, e não pela MCC ou outros doadores. A MCC espera que os governos dos países qualificados administrem um processo contínuo e transparente que proporcione oportunidades aos cidadãos de participar na identificação, priorização e criação de programas de desenvolvimento que busquem financiamento da MCC. Um processo eficaz cuja responsabilidade é assumida pelo país deve ser um processo de propriedade local, apoiado pelas pessoas e que forneça sugestões e comentários ao processo de tomada de decisões e às decisões tomadas. Além disso, os países devem empreender consultas no nível do projeto e incluir a participação na implementação.

Objetivos da consulta

Um bom processo consultivo é (1) oportuno, (2) participativo e (3) significativo. Um *processo oportuno* é contínuo; os governos, portanto, devem garantir a) um amplo debate inicial sobre o programa, b) um fluxo constante de sugestões, comentários e fundamentação lógica sobre as decisões tomadas durante o processo, c) consultas no nível do projeto com os potenciais beneficiados ou partes afetadas durante o desenvolvimento do programa, d) a participação pública durante a implementação, e) a ampla divulgação das informações relacionadas ao programa, de modo a permitir o acompanhamento informado pelos cidadãos. Um *processo participativo* leva em consideração uma ampla variedade de pontos de vista. Além de engajar autoridades governamentais e legisladores no nível nacional e municipal, os países devem assegurar que os representantes de organizações não-governamentais locais e internacionais, empresas grandes e pequenas do setor privado, e grupos rurais e urbanos da sociedade civil sejam informados sobre a oportunidade de participar em consultas de formação do programa da MCA em seu país. Um *processo significativo* permite que os cidadãos tenham uma participação genuína no processo.

Por sua vez, as organizações que participam do processo devem conscientizar-se de que o fato de serem consultadas não significa que o projeto proposto ou o ponto de vista específico de uma determinada organização será necessariamente incluído ou refletido na proposta final.

A legislação que estabelece a MCC exige que "o pacto leve em consideração a estratégia de desenvolvimento nacional do país qualificado". A estratégia de desenvolvimento nacional de um país ou o Documento Estratégico de Redução da Pobreza (PRSP - Poverty Reduction Strategy Paper) pode formar a base inicial da proposta de MCA. Entretanto, nestes casos, os países devem dar continuidade ao diálogo público sobre esses planos nacionais e fornecer sugestões, comentários e justificativas sobre o modo e a razão pela qual foram identificadas as prioridades para receber assistência da MCA, a partir daquela estratégia de desenvolvimento nacional ou PRSP.

Abordagens dos países ao processo de consultas

A MCC reconhece a singularidade de cada país e a necessidade de se desenvolver uma metodologia adequada ao ambiente, de modo a garantir um processo consultivo oportuno, participativo e significativo. Por conseguinte, os países qualificados utilizam vários modos de incentivar a participação, entre os quais:

- Divulgação de informações através da televisão, rádio, Internet e jornais - Campanhas de informação e conscientização pública através de organizações locais - Debates interativos em assembleias municipais, campanhas de apresentação, debates em mesas redondas e sessões de perguntas e respostas
- Coleta de informações através de debates diretos e grupos de discussões
- Solicitações de comentários escritos (cartas e comentários públicos) que possam ser compilados e analisados
- Consultas através de organizações de representação local como "conselhos de desenvolvimento"
- Consultas em nível de projeto com as partes interessadas afetadas diretamente pelos projetos propostos

A participação também está sendo estruturada de modo formal na implementação de longo prazo de um pacto:

- Representantes da sociedade civil e do setor privado (em rotação ou permanente) nas estruturas diretoras da MCA
- Estabelecimento de conselhos assessores públicos e privados
- Participação pública na monitoração

Os países podem optar por trabalhar com ONGs, organizações do setor privado ou outros grupos com experiência em processos consultivos para obter orientação quanto à estratégia de consultoria.

Avaliação de consultorias pela MCC

A MCC examinará a qualidade e o conteúdo do processo consultivo como um dos componentes do processo de avaliação e auditoria ("due diligence"), que também avalia outros fatores essenciais, tais como: se a proposta resultará numa redução da pobreza através do crescimento econômico, os custos do projeto, a responsabilidade fiscal, etc. Os

itens a seguir são questões ilustrativas que a MCC poderá considerar durante o processo de avaliação e auditoria para determinar se um processo consultivo é oportuno, participativo e significativo:

Oportuno:

O processo consultivo, idealmente, é iniciado na etapa conceitual do desenvolvimento do programa — isto é, antes da priorização inicial, feita pelo país, dos impedimentos ao crescimento e à redução da pobreza — e deve continuar durante a implementação do pacto. Neste contexto, as questões ilustrativas a seguir são relevantes:

1. Que tipos de consultas foram realizadas e em que momentos durante o processo? Elas incluíram:
 - a. amplo debate inicial sobre o programa?
 - b. sugestões e comentários contínuos sobre o processo e o programa?
 - c. consultas no nível do projeto com os potenciais beneficiados ou partes afetadas durante o desenvolvimento do programa?
 - d. planejamento da participação pública durante a implementação?
 - e. planejamento de ampla divulgação das informações relacionadas ao programa, de modo a permitir o acompanhamento informado pelos cidadãos?
2. As consultas foram realizadas com antecedência suficiente no decorrer do processo para que as prioridades fossem esclarecidas?
3. As consultas foram realizadas antes da apresentação da proposta à MCC?
4. De que modo as consultas continuarão durante a fase de implementação?

Participativo

As consultas devem abranger uma ampla representação da sociedade, incluindo, sem contudo limitar-se a: população carente rural e urbana, organizações privadas e voluntárias, comunidade empresarial, órgãos legislativos e outras partes interessadas em potencial. Estas questões ilustrativas são relevantes no exame desse aspecto do processo consultivo:

1. Havia uma estratégia para incentivar um envolvimento amplo? Se sim, descrever. O governo identificou alguma limitação de recursos? Se sim, quais foram as medidas adotadas para solucioná-las?
2. Havia materiais disponíveis escritos de modo compreensível e legível no idioma (ou idiomas) de modo a possibilitar uma verdadeira participação de todas as partes interessadas?
3. De que modo os vários grupos foram envolvidos no processo consultivo? Qual foi a extensão do envolvimento desses grupos?
4. De que modo foram consultadas as mulheres e as associações femininas? As populações carentes rurais e urbanas foram consultadas? O setor privado foi consultado? Organizações não-governamentais e organizações privadas voluntárias foram consultadas? Os órgãos legislativos foram consultados?
5. De que modo foram identificados os participantes?
6. Os participantes potenciais conheciam o processo e sabiam como participar? Os

- locais, horários e avisos das consultas foram adequados para garantir uma base ampla de participação?
7. A contribuição dos participantes influenciou a estrutura do programa de modo a garantir que os beneficiários, tanto homens quanto mulheres, fossem beneficiados pelo programa proposto?
 8. Os membros do governo e/ou do Conselho Nacional da MCA participaram de algumas ou de todas as reuniões?
 9. Foram realizadas consultas em vários níveis — nacional, regional, projeto — se pertinente?
 10. Em quantos locais foi realizado o processo consultivo e os participantes potenciais tiveram acesso significativo a tais locais?
 11. Os meios de comunicação foram utilizados para informar os cidadãos como poderiam participar do processo consultivo? O governo divulgou os resultados das consultas? Se sim, de que modo?
 12. Quais doadores foram consultados para garantir a coordenação?
 13. Que tipos de apoio externo, se algum, foram buscados para ajudar no processo consultivo?
 14. De que forma o país informou a MCC e pediu sugestões e comentários informais da MCC durante o processo consultivo?
 15. De que modo o governo divulgou a proposta enviada à MCC?

Significativo

As consultas devem refletir o esforço genuíno por parte do governo no sentido de obter uma ampla variedade de pontos de vista sobre o desenvolvimento das prioridades do país, e não servir apenas como mera formalidade. O processo consultivo deveria refletir um diálogo constante entre as várias partes interessadas, e o seu produto deveria refletir a participação ampla de idéias sobre os obstáculos ao crescimento e aos objetivos potenciais da MCC. Neste contexto, as questões ilustrativas a seguir são relevantes:

1. As consultas enfocaram os obstáculos ao crescimento econômico e à redução da pobreza, assim como estratégias para solucionar esses obstáculos?
2. Os materiais foram distribuídos com uma antecedência suficiente às reuniões para que houvesse tempo de serem lidos?
3. Houve tempo suficiente programado para coletar e analisar os resultados do processo consultivo, de modo que tais resultados pudessem ser refletidos na priorização e no conteúdo da proposta?
4. De que modo a participação do público foi/é refletida na proposta?
5. O conteúdo e os resultados das consultas foram documentados de alguma maneira?
6. Existem elos claros entre os resultados do processo consultivo e o conteúdo da proposta da MCC do país?
7. Os participantes receberam sugestões e comentários sobre o que o governo propôs à MCC?
8. O governo explicou como e por que escolheu as prioridades da proposta?
9. O público teve a oportunidade de examinar e fazer comentários sobre os rascunhos das propostas antes de as mesmas serem apresentadas?

Os exemplos acima e as questões do processo de avaliação e auditoria (“due diligence”) ilustram as abordagens possíveis ao processo consultivo para determinação do conteúdo das propostas do pacto. Gostaríamos de receber seus comentários e perguntas. Eles devem ser dirigidos aos responsáveis pelo país em questão na MCC ou por e-mail para: MCCDevelopmentPolicy@mcc.gov.